



ФІНАНСИ ТА БАНКІВСЬКА СПРАВА

За 70 років своєї діяльності було пройдено славний шлях від інституту до визнаного в державі та світі університету. За цим визнанням – натхненна праця науково-педагогічних працівників, високі досягнення студентів та зростаючий авторитет випускників.

Подальших успіхів Університету у розвитку науки та підготовці фахівців світового рівня, значних здобутків та подальших надбань на благо всієї України.

З повагою, Світлана Волосович



УДК 330.341.2:336.13(477)

ВОЛОСОВИЧ Світлана,
д. е. н., професор кафедри фінансів КНТЕУ

ДЕРЖАВНІ ЦІЛЬОВІ ФОНДИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Установлено, що підґрунтям ефективного функціонування публічних фінансів є наявність державних цільових фондів. Виявлено підходи до визначення дефініції "державні цільові фонди". Уточнено розуміння їх як економічної категорії та як інституту фінансової системи. Виявлено переваги та недоліки функціонування державних цільових фондів. Проаналізовано їх завдання та принципи. Запропоновано поділяти функції державних цільових фондів на основні та додаткові.

Ключові слова: державні цільові фонди, публічні фінанси, принципи державних цільових фондів, функції державних цільових фондів.

Волосович С. Государственные целевые фонды в системе публичных финансов. Установлено, что основой эффективного функционирования публичных финансов является наличие государственных целевых фондов. Выявлены подходы к определению дефиниции "государственные целевые фонды". Уточнено понимание их как экономической категории и как института финансовой системы. Выявлены преимущества и недостатки функционирования государственных целевых фондов. Проанализированы их задания и принципы. Предложено разделять функции государственных целевых фондов на основные и дополнительные.

Ключевые слова: государственные целевые фонды, публичные финансы, принципы государственных целевых фондов, функции государственных целевых фондов.

© Волосович С., 2016

ISSN 1727-9313. ВІСНИК КНТЕУ. 2016. № 4 _____ 129

Постановка проблеми. Виникнення спеціалізованих фондів держави пов'язано з необхідністю виконання нею своїх різноманітних функцій, що створювало потребу у фінансових ресурсах. Це відбувалося на тлі відсутності бюджету країни, наявності значної кількості цільових фондів та, як правило, їх тимчасовості. Подолання недоліків множинності цих фондів обумовило утворення державного бюджету, що зменшило актуальність їх існування. Проте обмеженість обсягів бюджетних коштів, трансформація функцій держави, загострення екологічних, енергетичних, військово-політичних, економічних і соціальних проблем обумовили подальший розвиток державних цільових фондів (ДЦФ) як інституту публічних фінансів. Це визначає актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання економічної природи ДЦФ досліджувалися К. Савченко, В. Хоменко, Л. Василенко, І. Кушнір, Я. Станкевич, Б. Судаевичус [1–6] та ін. Проте значну частину публікацій присвячено сутності ДЦФ соціального спрямування. З іншого боку, місце ДЦФ у системі публічних фінансів здебільшого розглядається у навчальних виданнях. Водночас у сучасній науковій літературі залишається фрагментарно розкритою сутність ДЦФ.

Метою статті є дослідження економічної природи державних цільових фондів як складової публічних фінансів.

Матеріали та методи. Теоретичним і методологічним підґрунтям для написання статті стали праці вітчизняних і зарубіжних науковців у сфері функціонування державних цільових фондів. Дослідження проведено із застосуванням методів теоретичного узагальнення, порівняльного аналізу, аналізу та синтезу, що уможливило з'ясувати особливості економічної природи ДЦФ.

Результати дослідження. ДЦФ є важливою складовою фінансової системи, прообрази яких виникли задовго до появи бюджету. Вони мають певну самостійність – як правило, є відособленими від державного бюджету. У сучасних умовах поряд з бюджетною системою їх роль зростає, оскільки вони забезпечують ефективний контроль держави за досягненням мети фінансування різноманітних програм економічного, соціального та екологічного спрямування шляхом забезпечення цільового використання коштів, можливості оперативного аналізу та коригування обсягів доходів і видатків фондів, створення нових фондів і ліквідації тих, які втратили свою актуальність. Із іншого боку, за наявності активного сальдо ДЦФ через механізм кредитування можуть фінансувати бюджетний дефіцит.

Передумовами виникнення ДЦФ стали:

- розвиток товарно-грошових відносин;
- зростання потреб людини;
- посилення глобалізаційних процесів;
- трансформація функцій держави в результаті посилення її соціального призначення;

- загострення проблем збереження навколишнього середовища;
- активізація інноваційних процесів.

У науковій літературі зустрічається використання таких дефініцій, як "фонди цільового призначення", "державні фонди цільового призначення", "спеціальні державні фонди", "державні цільові фонди". При цьому їх визначення практично не різняться. Слід виокремити чотири підходи до розуміння сутності ДЦФ (табл. 1).

Таблиця 1

Підходи до визначення дефініції "державні цільові фонди" *

Підхід	Зміст	Недоліки
Перший	Грошові відносини з розподілу і перерозподілу вартості суспільного продукту та частини національного багатства, пов'язаних з формуванням і використанням державних коштів для фінансування суспільних потреб з визначених джерел, які мають цільові призначення [1, с. 163]	Вимагає конкретизації показника, що оцінює суспільний продукт
Другий	Централізація коштів для вирішення конкретних завдань і проблем [2, с. 233]	Відсутні ознаки фінансів – грошовий і розподільчий характер відносин
Третій	Специфічна форма перерозподілу та використання фінансових ресурсів, що залучаються органами як центральної, так і місцевої влади для фінансування певних суспільно-економічних, екологічних та інших потреб, а також комплексного їх використання [3, с. 9]	Відсутня ознака фінансів – грошовий характер. Акцентується увага лише на окремих цілях використання коштів
Четвертий	Фонди, які створені відповідно до законодавства України і формуються за рахунок визначених ним внесків юридичних і фізичних осіб [4]	Обмежується інституційним підходом і акцентується увага лише на формуванні доходів ДЦФ

* Складено автором за [1–4] та власними дослідженнями.

У зарубіжній практиці функціонування публічних фінансів застосовуються різні дефініції – "спеціальні цільові фонди" (*special purpose funds*), державні позабюджетні грошові фонди (*state extra-budgetary money funds*), "державні цільові фонди" (*state purpose funds*). Зокрема, назва "спеціальні цільові фонди" використовується у Канаді [7] та Філіппінах [8]. Відповідно до законодавства Канади спеціальні цільові фонди створюються урядом з метою зробити певні дії в майбутньому або для підтвердження виконання законодавства. Спеціальні цільові фонди – це грошові кошти, що виділяються зі звичайних операцій, за конкретними внутрішньоцільовими призначеннями, які контролюються урядом та консолідуються в фінансовій звітності [7]. У законодавстві Литовської Республіки використовується дефініція

"державні позабюджетні грошові фонди". Згідно із законом Литовської Республіки від 20 грудня 1994 р. № I-712 "Про державну казну" державні грошові фонди – це фонди, джерелом утворення яких є грошові ресурси держави й засоби, накопичення в яких використовуються в цілях, передбачених правовими актами, що регламентують діяльність цих фондів [6, с. 53].

Дефініція "державні цільові фонди" застосовується у нормативно-правових актах Словаччини, Чеської Республіки. Закон Республіки Польща "Про публічні фінанси" від 30 червня 2005 р. [5, с. 23] визначає державний цільовий фонд як такий, що:

- утворюється на основі закону;
- отримує надходження з державних публічних коштів;
- може отримувати кредити та позики, якщо це передбачено законодавством про утворення фонду;
- здійснює витрати в межах наявних коштів;
- підґрунтям його діяльності є річний фінансовий план;
- є юридичною особою або має окремий банківський рахунок, суб'єкт розпорядження яким зазначено в законі про утворення фонду.

Доцільним є використання дефініції "державні цільові фонди", яка відображає підпорядкованість фондів і їх цільове призначення. Це підтримується й вітчизняними нормативно-правовими актами. Уперше визначення ДЦФ закріплено Законом України "Про систему оподаткування" від 25.06.1991 № 1251-ХІІ, де під ними розумілись фонди, які створювалися відповідно до законів України і формувалися за рахунок визначених законами України податків і зборів (обов'язкових платежів) юридичних осіб незалежно від форми власності та фізичних осіб [9]. Хоча з прийняттям Закону № 2755-17 Закон № 1251-ХІІ втратив чинність, у Податковому кодексі України ця дефініція продовжує застосовуватися [10].

ДЦФ можна розглядати в двох аспектах: як економічна категорія – це сукупність економічних відносин з формування, розподілу та використання централізованих фінансових ресурсів, що забезпечують фінансування спеціальних програм різного спрямування загальнодержавного та регіонального призначення; з інституційної точки зору – це спеціалізовані установи некомерційного характеру, що акумулюють державні й недержавні фінансові ресурси та використовують їх на фінансування певних програм цільового призначення. Функціонування ДЦФ має як переваги, так і недоліки (*табл. 2*).

Функціонування ДЦФ має предметний та суб'єктний аспекти. *Предметний* – реалізується через: надання соціальних послуг населенню; підтримку інноваційної політики держави; формування сприятливого інвестиційного клімату; сприяння стабілізації неплатоспроможних підприємств, державній безпеці; гарантування права

власності; забезпечення природоохоронних заходів. Суб'єктний аспект виявляється через: державну фінансову підтримку окремих галузей чи категорій господарюючих суб'єктів; забезпечення соціального захисту окремих категорій населення; застосування штрафних санкцій до порушників екологічного законодавства.

Таблиця 2

Переваги та недоліки державних цільових фондів *

Переваги	Недоліки
Можливість підвищення ефективності стимулювання ринкових відносин, за яких отримання послуг прямо залежить від сплаченої клієнтом суми	Цільовий характер може бути причиною надлишку коштів в одному ДЦФ та дефіциту в іншому
Виключно цільовий характер використання коштів	Необхідність витрат на управління ДЦФ
Можливість використання незадіяних коштів у наступному році	Низька флексибільність перерозподілу коштів

* Складено автором за [1–4; 7; 8].

Діяльність ДЦФ має ґрунтуватися за такими принципами:

Єдність – передбачає взаємозв'язок ДЦФ з державними програмами соціально-економічного розвитку, які є інструментом регулювання національної економіки для забезпечення досягнення перспективних цілей [11, с. 85].

Законність – передбачає визначення джерел формування та напрямів використання фінансових ресурсів ДЦФ нормативно-правовими актами.

Обов'язковість – виявляється у сплаті відрахувань до ДЦФ на основі владних приписів.

Функціональність – виявляється в тому, що в кожному з фондів вирішуються поставлені перед ними завдання за допомогою специфічних методів.

Цільовий характер – передбачає здійснення витрат з фондів на певні потреби, визначені нормативно-правовими актами.

Системність – завбачає системний підхід до управління фондом на усіх етапах реалізації державної програми соціально-економічного розвитку [11, с. 85].

Моніторинг – передбачає здійснення постійного контролю за досягненням завдань, поставлених перед фондами [11, с. 85].

ДЦФ є інструментом перерозподілу національного доходу держави, підвищення маневреності публічних фінансів, забезпечення економічного зростання, захисту економічних прав і свобод громадян, соціального захисту населення, фінансування природоохоронних заходів.

Призначення ДЦФ реалізується через виконання ними своїх функцій, які виявляються через їх вплив на суспільні відносини. Підґрунтям формування функцій ДЦФ є суспільні потреби й інтереси. Варто виокремити основні та додаткові функції ДЦФ. *Основні* є похідними від функцій фінансів. До них належать розподільча та контрольна функції. *Додаткові* залежать від мети створення конкретного фонду, їх підґрунтям є функції держави. До додаткових функцій ДЦФ належать:

економічна – передбачає перехід до конкурентної, динамічної економіки, що базується на знаннях. При цьому акцентується на тому, що економічне зростання повинно дедалі менше залежати від використання природних ресурсів [12, с. 7]. Зазначена функція найбільше піддається трансформаціям, оскільки вона сприяє формуванню відповідного рівня національної безпеки [13, с. 207];

гуманітарна – забезпечує охорону та захист прав і свобод громадянина;

екологічна – підтримує екологічну рівновагу;

соціальна – забезпечує соціальний захист і достойні умови існування людини та охорону її здоров'я.

Завдання і функції ДЦФ реалізуються через систему державних цільових фондів різноманітного спрямування, що призначені для розв'язання різних проблем, зокрема, економічних, соціальних, екологічних, гарантування прав власності.

Таким чином, виходячи з економічної природи ДЦФ, для їх ефективного функціонування необхідно в нормативно-правовому акті, який регулює його діяльність, передбачати: мету створення фонду; урядову установу, що має юрисдикцію над управлінням фонду; організаційну структуру фонду та визначення компетенції його органів; форму й основні елементи організаційного права, що регулюють внутрішню організацію фонду; його ресурси та потреби; методи й форми використання фінансових коштів фонду; характер і межі фінансування витрат, пов'язаних з управлінням фонду; регулювання фінансових відносин з державним бюджетом.

Висновки. ДЦФ виступають невід'ємною складовою публічних фінансів. Їх можна розглядати як економічну категорію та як специфічний інститут публічних фінансів. Виникнення нових і розвиток існуючих ДЦФ у сучасних умовах відбувається під впливом сукупності проблем різного характеру, які має розв'язати держава з урахуванням своїх національних інтересів. При цьому завдання, що висувуються до ДЦФ, адаптуються відповідно до трансформацій функцій держави. У подальшому перспективними є дослідження інституційної модернізації вітчизняних ДЦФ з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Савченко К. В. Державні фонди цільового призначення в контексті реалізації стабілізаційної політики / К. В. Савченко // Механізм регулювання економіки. — 2012. — № 2. — С. 162–166.
2. Хоменко В. П. Напрями законодавчого вдосконалення протидії злочинам у сфері державних фінансів / В. П. Хоменко // Юридичний часопис Національної Академії внутрішніх справ. — 2015. — № 1. — С. 230–241.
3. Василенко Л. І. Державні цільові фонди : навч. посіб. / Л. І. Василенко, Т. О. Масленникова. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т. — 2002. — 170 с.
4. Кушнір І. В. Фінанси: інтерактивний курс [Електронний ресурс] / І. В. Кушнір. — Режим доступу : <http://fin.at.ua/index/0-22>.
5. Станкевич Я. Целевые фонды в системе публичных финансов Республики Польша / Я. Станкевич // Публичные финансы и налоговое право. — Вып. 25. — Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2015. — С. 20–29.
6. Судавичус Б. Государственные внебюджетные денежные фонды в Литовской Республике: Фонд прекращения эксплуатации государственного предприятия "Иглинская атомная электростанция" / Б. Судавичус // Публичные финансы и налоговое право. — Вып. 25. — Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2015. — С. 52–64.
7. Special Purpose Funds [Electronic resource]. — Way of access : <https://novascotia.ca/treasuryboard/manuals/PDF/200/22301-01.pdf>.
8. A Brief on the Special Purpose Funds in the National Budget: Notes by the Department of Budget and Management [Electronic resource]. — Way of access : http://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/DAP/Note%20on%20the%20Special%20Purpose%20Funds%20_Released%20-%20Oct%202013_.pdf.
9. Про систему оподаткування : Закон України від 25.06.1991 № 1251-ХІІ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1251-12>.
10. Податковий кодекс України : Закон України від від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
11. Volosovych S. State speshialized funds in the system of economic programs implementation / S. Volosovych // Herald of Kyev national university of trade and economics. — 2014. — № 6. — С. 84–94.
12. Пенькова О. Г. Трансформація функцій держави в умовах глобалізації / О. Г. Пенькова // Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. пр. — 2008. — № 1 (80). — С. 3–9.
13. Иванов К. К. Трансформація функцій современного государства / К. К. Иванов // Молодой ученый. — 2012. — № 9. — С. 206–208.

Стаття надійшла до редакції 13.06.2016.

Volosovych S. State special purpose funds in the public finance system.

Background. The emergence of specialized state funds is due to the need to carry out its functions, it formed the need for financial resources. They allow solving important

economic, social, ecological tasks by targeted funding, which determines the relevance of the study.

The aim of the article is to study the economic nature of state special purpose funds (SSPF) as part of public finance.

Materials and methods. The study was conducted using the methods of theoretical generalization, comparative analysis, analysis and synthesis, which helped to clarify the features of the economic nature of SSPF.

Results. Background of SSPF was development of commodity-money relations, growing human needs, increasing globalization, transformation of state functions as a result of strengthening its social purpose, worsening problems of environment protection, activation of innovative processes.

Functioning of SSPF has objective and subjective aspects. Subjective one is realized through: provision of social services; support of state innovation policy; creating a favorable investment climate; helping stabilize insolvent enterprises, state security; guaranteeing property rights; ensuring environmental measures. Subjective aspect is manifested through state financial support for specific sectors or categories of business entities; ensuring social protection of certain categories of the population; penalties against violators of environmental legislation.

SSPF activities should be based on the following principles: unity, legitimacy, obligatory, functionality, targeting, systematic, monitoring. The aim of SSPF is that they are a tool of redistribution of national income, to enhance flexibility of public finances, economic growth, protection of economic rights and freedoms, social security, finance of environmental protection measures. The aim of SSPF is reached through the exercise of their functions, which are divided into basic and additional.

Conclusion. SSPF is as an integral part of public finance. They can be seen as an economic category and as a specific institution of public finances. SSPF as an economic category is a set of economic relations on the formation, distribution and use of centralized financial resources to ensure the funding of special programs of different orientation of national and regional destination. From an institutional point of view, SSPF are specialized non-commercial institutions that accumulate both public and private financial resources and use them to finance specific purpose programs. The emergence of new and growth of existing SSPF in modern conditions are influenced by the totality of the problems of various kinds, which the state should solve in accordance with its national interests. The task of SSPF adapt according to the transformation of state functions.

Keywords: state special purpose funds, public finance, principles of state special purpose funds, functions of state special purpose funds.

REFERENCES

1. Savchenko K. V. Derzhavni fondy cil'ovogo pryznachennja v konteksti realizacii' stabilizacijnoi' polityky / K. V. Savchenko // Mehanizm reguljuvannja ekonomiky. — 2012. — № 2. — S. 162–166.
2. Homenko V. P. Naprtjamy zakonodavchogo vdoskonalennja protydii' zlochynam u sferi derzhavnyh finansiv / V. P. Homenko // Jurydychnyj chasopys Nacional'noi' Akademii' vnutrishnih sprav. — 2015. — № 1. — C. 230–241.
3. Vasylenko L. I. Derzhavni cil'ovi fondy : navch. posib. / L. I. Vasylenko, T. O. Maslennykova. — K. : Kyi'v. nac. torg.-ekon. un-t. — 2002. — 170 s.
4. Kushnir I. V. Finansy: interaktyvnyj kurs [Elektronnyj resurs] / I. V. Kushnir. — Rezhym dostupu : <http://fin.at.ua/index/0-22>.

5. *Stankevich Ja.* Celevye fondy v sisteme publichnyh finansov Respubliki Pol'sha / Ja. Stankevich // Publichnye finansy i nalogovoe pravo. — Vyp. 25. — Voronezh : Izd. dom VGU, 2015. — S. 20–29.
6. *Sudavichus B.* Gosudarstvennye vnebjudzhetyne denezhnye fondy v Litovskoj Respublike: Fond prekrashhenija jekspluatacii gosudarstvennogo predpriyatija "Iglinskaja atomnaja jelektrostantsija" / B. Sudavichus // Publichnye finansy i nalogovoe pravo. — Vyp. 25. — Voronezh : Izd. dom VGU, 2015. — S. 52–64.
7. *Special Purpose Funds* [Electronic resource]. — Way of access : <https://novascotia.ca/treasuryboard/manuals/PDF/200/22301-01.pdf>.
8. *A Brief on the Special Purpose Funds in the National Budget: Notes by the Department of Budget and Management* [Electronic resource]. — Way of access : http://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/DAP/Note%20on%20the%20Special%20Purpose%20Funds%20_Released%20-%20Oct%202013_.pdf.
9. Pro systemu opodatkovannja : Zakon Ukraïny vid 25.06.1991 № 1251-XII [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1251-12>.
10. Podatkovyj kodeks Ukraïny : Zakon Ukraïny vid 02.12.2010 № 2755-VI [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
11. *Volosovych S.* State speshialized funds in the system of economic programs implementation / S. Volosovych // Herald of Kyev national university of trade and economics. — 2014. — № 6. — С. 84–94.
12. *Pen'kova O. G.* Transformacija funkcij derzhavy v umovah globalizacii' / O. G. Pen'kova // Formuvannja rynkovyh vidnosyn v Ukraïni : zb. nauk. pr. — 2008. — № 1 (80). — S. 3–9.
13. *Ivanov K. K.* Transformacija funkcij sovremennogo gosudarstva / K. K. Ivanov // Molodoj uchenyj. — 2012. — № 9. — S. 206–208.